

学校编码: 10384
学号: 13920111150376

分类号____密级____
UDC____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国“三规合一”实践、问题 and 对策研究

Practice, Problems and

Countermeasures on Three-Plan-Coordination in China

姜 瑞

指导教师姓名：张庆才副教授

专 业 名 称：公共管理

论文提交日期：2014 年 4 月

论文答辩时间：2014 年 5 月

学位授予日期：2014 年 7 月

答辩委员会主席：__

评 阅 人：__

2014 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组:

张庆才 副 教 授
吴亚汝 副 书 记

范鸿达 副 教 授

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

当前，规划在公共事务管理中的战略地位日益凸显，但由于我国国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划的制定实施和管理由不同职能公共部门负责，在工作实践中也存在技术标准与规划内容上的差异，三者之间有不少矛盾或不协调之处。近年来，随着经济社会的快速发展，城市建设用地扩张和耕地保护之间的土地问题日益被学术界和实践部门所重视，上述三个规划在空间安排上的冲突也日渐激烈。在这样的背景下，各界学者和相关部门的工作人员对推进“三规合一”工作的呼声日益高涨。

本文采取理论分析和实证分析相结合的方式，通过分析“三规”概念，明确“三规”的内容、对象、目的和任务，以及三者的区别和联系，通过可持续发展理论、系统理论、城市增长管理理论和协同理论等相关理论的介绍，为后续研究工作的开展奠定基础。

本文首先梳理了国内规划融合工作的实践进展，分析了从上海市城市规划与土地规划的“两规协调”，到广东省河源、云浮、广州三市从技术创新到制度创新的“三规合一”，再到重庆市以发改部门牵头的旨在推进城乡统筹的“四规叠合”各个案例的不同特点。其次，在此基础上分析了当前我国“三规合一”工作面临的问题及其原因，指出当前国内“三规合一”改革实践面临着规划管理体系不协调、规划制度体系不完善、技术标准不统一、规划协同管理部门信息化基础薄弱和公众参与及第三方评估监督机制不健全等问题。最后，提出了从创新规划管理机制、完善规划编制管理体系、统一技术标准、加强信息化工作平台建设和建立健全公众参与及第三方评估监督机制等五方面着手，推进“三规合一”工作的系统建议。

关键词：三规合一；对策研究

Abstract

Currently, planning is becoming more and more important in the government macro-control and management. However, given the condition that the compilation and management of national social and economic development planning, urban master planning and land use comprehensive planning are in charged by different government departments, meanwhile there're obsticals caused by different technical standards and planning contents in working practice, there are conflicts among "the three plannings" mentioned above. In recent years, along with the rapid social and economic development, land disputes between urban construction land expanding and farmland protecting has raised increasing public attention, and the spatial collision among "the three plannings" also becoming more and more serious. In this context, more and more scholars and staffs in relevant departments suggest to promote the work which we define it as "Three-Plan-Coordination".

Papers take theoretical analysis and empirical analysis. By analyzing the concept , content, object, purpose and mission of " Three-Plan-Coordination ", as well as three of the differences and connections, through sustainable development theory, system theory, Spatial growth of management theory and the Synergy theory introduction, lay the foundation for follow-up research.

In this Paper, the author give a comprehensive introduction first of the practices of "Three-Plan-Coordination" in various cities of China. By analyzing the different characteristics among different cities which have completed "Three-Plan-Coordination", such as Shanghai, Guangzhou, Chongqing and so on, the author summarizes the different patterns of "Three-Plan-Coordination" practices.

Secondly, the paper discusses about the difficulties involved in "Three-Plan-Coordination", and points out the five main reasons: Planning and management mechanisms are Uncoordinated, Planning system is not perfect, Technical standards are not uniform, Collaborative management of low-level information, Lack of public participation and monitoring and evaluation system.

On conclusion, the paper offers suggestions to improve the "Three-Plan-Coordination" in China in five ways: Social management mechanism innovation, Improve Planning system, Uniform technical standards, Improve the level of information, Improve public participation and monitoring and evaluation system.

Key Words: Three-Plan-Coordination; Countermeasure research

目 录

一、序 论.....	1
(一) 研究背景.....	1
(二) 研究现状.....	2
(三) 研究思路和研究方法.....	7
二、三规合一的理论基础	9
(一) 可持续发展理论.....	9
(二) 系统理论.....	10
(三) 城市增长管理理论.....	11
(四) 协同理论.....	11
三、三规合一实践的现状	13
(一) 我国三规合一实践的发展历程.....	13
(二) 我国三规合一实践的案例.....	15
四、三规合一面临的问题及其成因分析	21
(一) 规划管理机制不协调.....	21
(二) 规划制度体系不健全.....	25
(三) 编制技术标准不统一.....	28
(四) 协同管理信息化基础薄弱.....	29
(五) 公众参与和评估监督机制缺失.....	30
五、完善三规合一的对策建议	32
(一) 创新社会管理和规划协调机制.....	32
(二) 健全规划制度体系.....	34
(三) 制定三规合一编制技术规范.....	35
(四) 构建三规合一信息化联动平台.....	37
(五) 建立健全公众参与和第三方评估监督机制.....	40
结 束 语.....	42
参考文献.....	43
致 谢.....	45

CONTENTS

I. Introduction	1
(I) Research background.....	1
(II) Literature Review	2
(III) Main Thoughts and Theoretical Methods	7
II. Basic theory of Three-Plan-Coordination.....	9
(I) Sustainable Development Theory	9
(II) System Theory	10
(III) Spatial Growth Of Management Theory	11
(IV) Synergy Theory	11
III. Practice status of Three-Plan-Coordination	13
(I) The Development of Three-Plan-Coordination in China	13
(II) Practice Case of Three-Plan-Coordination in China	15
IV. Problem and reason of Three-Plan-Coordination.....	21
(I) Planning and management mechanisms are Uncoordinated	21
(II) Planning system is not perfect.....	25
(III) Technical standards are not uniform	28
(IV) Collaborative management of low-level information	29
(V) Lack of public participation and monitoring and evaluation system	30
V. Countermeasure of improving and perfecting of Three-Plan-Coordination ...	32
(I) Social management mechanism innovation.....	32
(II) Improve Planning system	34
(III) Uniform technical standards	35
(IV) Improve the level of information	37
(V) Improve public participation and monitoring and evaluation system	40
Epilogue	42
Bibliography	43
Acknowledgement	45

一、序论

（一）研究背景

1. 选题的意义

规划，尤其空间规划是研究解决“发展”和“保护”这一矛盾问题的重要突破口。我国目前在空间规划体系中，国民经济和社会发展规划（以下简称“发展规划”）、城市总体规划（以下简称“城市规划”）和土地利用总体规划（以下简称“土地规划”）之间衔接不够紧密的问题日渐突出。在同一个城市空间范围内，不同政府部门都有其各自规划引导和控制的职责和要求，但由于彼此之间协调机制缺乏，导致土地资源开发管理的无序现象日益严重，城市建设的行政成本不断攀升。规划之间的矛盾冲突使得规划难以有效执行和实施，在某种程度上极大地影响了经济社会的健康发展。深入研究，不难发现“三规”在工作目标、技术标准和运作机制等方面存在的交叉、矛盾是主要原因。每个城市都具有其完整独立的空间属性，同一空间理应统一规划，这是城市协调发展的需要，也是“三规合一”改革实践的意义所在。

本论文着力从理论和实践两方面来解决规划冲突导致的管理失效问题，在考察各方学者的争鸣和探讨，及目前国内部分城市开展的“多规合一”实践的基础上，分析了规划融合在实践中的难点及其原因，提出了以规划融合为导向的“三规合一”改革实践路径，希望对提升政府公共管理水平，更加合理高效的发挥规划手段在经济社会宏观管理中的作用提供有益的帮助。

2. 基本概念

（1）国民经济和社会发展规划。国民经济和社会发展规划是一定空间范围内经济社会发展的纲领性文件，是统筹考虑经济发展、科技进步、社会公共服务和城市建设的全面部署和安排，主要包括经济社会发展的方针政策、目标任务、具体项目等，是具有战略意义的指导性规划。

（2）城市总体规划。城市总体规划是为明确城市的规模和发展方向，实现城市发展目标，合理划分城市功能布局的综合部署和具体安排，是对当地的自然环境、资源禀赋、产业特色和人文历史风貌的整体反映。

(3) 土地利用总体规划。土地利用总体规划是根据经济社会发展需要对一定区域内的土地资源合理利用和高效管理的综合性的文件规定,是国家对土地用途实行集中管制的基础性文件。

(4) 三规合一。三规合一是综合统筹发展规划、城市规划、土地规划中涉及城市空间的具体安排,强调以信息化等技术手段消弭三规编制过程中的技术性差异,实现规划之间协调运行的工作机制。

三规合一并不是简单的将三个规划整合为一个规划,而是强调空间资源的唯一性,三规合一的目的是通过三个规划的协调衔接和统一安排促进城市空间的更高效利用。

(二) 研究现状

1. 国外现状概述

西方发达国家的规划制定与管理体制与国内区别较大,其国土规划、城市规划、土地利用规划、区域发展规划等基本合一,共同隶属于同一空间规划体系,仅在规划层次上略有不同。普遍来看,国外规划编制管理过程中理念统一、分工明确、协调机制健全。规划对土地使用的约束也是置于整个国民经济和资源环境中加以考量,因此基本不存在“规划融合”的问题,但国外规划管理空间规划体系合理、相关法律法规制度完善、公众参与度高以及对规划实施过程的重视都是值得我们借鉴和学习的。^①

(1) 规划体系完整。在规划编制的技术方面,西方发达国家大多已经形成了从宏观战略到操作层面、从总体到局部一整套的空间规划体系。其中的杰出代表是日本和德国。

日本的空间体系规划由四种各有侧重的规划组成,分别是国土综合开发规划、国土利用规划、土地利用基本规划和城市规划。国土综合规划是综合战略规划,主要是在国家经济发展计划和公共投资计划的指导下,通过有计划的开发,在保护国土资源的前提下,有效利用有限资源来发展产业合理布局,达到促进社会发展民众受益的目的。国土利用规划则是一种纲领性的规划,更侧重于土地资源利用和保护,主要内容是综合制定国土利用的方针政策、数量指标和实施措施。

^① 孙彦伟.城市总体规划与土地利用总体规划协调发展研究[D].湖北.华中农业大学:2005.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库